

## L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio (\*)

di MARGHERITA RAMAJOLI

*SOMMARIO: 1. Semplificazione amministrativa e annullamento d'ufficio. – 2. L'annullamento d'ufficio come potere a termine. – 3. La (necessità della) gradazione nel tempo degli effetti dell'annullamento e la (necessità della) previsione di un congruo ristoro. – 4. Autotutela demolitoria vs. autotutela conservativa.*

**1. –** La disciplina del potere di annullamento d'ufficio ha subito in tempi recenti l'ennesimo rimaneggiamento, ad opera dell'art. 6 della c.d. riforma Madia.

La legge n. 124 del 2015, pur intitolando ambiziosamente "Autotutela amministrativa" il suddetto articolo, non si prefigge una riscrittura integrale della normativa in materia di provvedimenti amministrativi di secondo grado, ma adotta un approccio di tipo minimalista e incrementale <sup>(1)</sup>.

La novità normativa si risolve essenzialmente nell'introdurre precisi limiti temporali al potere di sospensione e di annullamento d'ufficio di tutti i provvedimenti amministrativi "autorizzatori ovvero attributivi di vantaggi economici" e nel fissare limiti parimenti temporali all'intervento amministrativo sui titoli formati in via implicita e sulle attività avviate in base a segnalazione certificata d'inizio attività.

La *ratio* della novità è riconducibile a un intento semplificatorio e più precisamente di tutela del privato dall'incoerenza nel tempo della pubblica Amministrazione <sup>(2)</sup>.

Semplificazione è termine dalle molteplici declinazioni e dentro tale concetto si racchiudono manifestazioni diverse che

---

(\*) Il presente testo costituisce una rielaborazione della relazione dal titolo "Autotutela amministrativa e certezza delle situazioni giuridiche soggettive", presentata al Convegno "Le nuove semplificazioni dell'attività amministrativa", Università degli Studi di Padova, 20 maggio 2016.

(1) Sull'orientare il cambiamento amministrativo "partendo da *big questions* e *big answers*", oppure utilizzando "un approccio meno ambizioso, fatto di riforme incrementali e oblique", cfr. M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 641 ss., che richiama a tal riguardo L. HINNA e M. MARCANTONI, *La riforma obliqua. Come cambiare la pubblica Amministrazione giocando di sponda*, Roma, 2012.

(2) Così, pressochè testualmente, B.G. MATTARELLA, *La riforma della pubblica Amministrazione. Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 621 ss.

spaziano da una semplificazione normativa a una semplificazione amministrativa <sup>(3)</sup>.

Nel nostro ordinamento giuridico la semplificazione amministrativa assume una veste particolare: dal momento che il procedimento riveste un ruolo centrale per l'azione amministrativa, speciale attenzione è tributata alla semplificazione riferita direttamente al procedimento, la quale si realizza con tecniche di eliminazione (soppressione delle procedure), tecniche di riduzione (snellimento delle procedure), tecniche di razionalizzazione (miglioramento delle decisioni con il ricorso, ad esempio, a sportelli unici o conferenze di servizi) <sup>(4)</sup>.

Ma semplificare il procedimento significa non solo cancellare o alleggerire gli oneri non necessari in capo alle parti – pubbliche o private –, oppure unificare in un'unica procedura ogni singolo segmento, trovando un momento di raccordo, parimenti unico, per l'esercizio delle relative competenze.

Semplificare significa anche rendere chiare, stabili, coerenti e prevedibili le regole del rapporto giuridico intercorrente tra privato e pubblica Amministrazione. Più nello specifico, per quanto attiene al potere di autotutela amministrativa, semplificare si traduce nel fornire certezza ai soggetti privati in ordine all'effettiva tenuta e conseguente spendibilità di un titolo che determina un effetto ampliativo, ottenuto con un provvedimento espresso oppure tacito. Uno strumento utile in tal senso è fissare termini precisi oltre i quali il potere della pubblica Amministrazione non è più esercitabile, al fine di dare stabilità al rapporto giuridico amministrativo.

Le ragioni più profonde sottostanti all'istanza di stabilità del rapporto giuridico amministrativo sono ravvisabili vuoi nel

---

(3) Questa consapevolezza è emersa fin dagli anni Novanta del secolo scorso; cfr., in tema, L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 404 ss.; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655 ss.; M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, *ivi*, 1998, 679 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, *ivi*, 1998, 699 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione*, *ivi*, 1999, 757 ss.; R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione: verso un'Amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.; V. CERULLI IRELLI e F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 618 ss.; M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 385 ss.

(4) Sul punto cfr. A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006. Distingue tra semplificazioni funzionali, organizzative e procedurali M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 649 ss.

garantire la sicurezza e la certezza delle relazioni sociali, valori oggettivi determinanti dello Stato di diritto e ineliminabili per un'ordinata convivenza, vuoi nel garantire l'affidamento del privato, ormai divenuto oggetto di un'autonoma pretesa. Sul fronte opposto e causa di tensione ineliminabile, si colloca la necessità del continuo adattamento della funzione amministrativa alla mutevole realtà, asserito fondamento tradizionale all'inesauribilità, alla continuità e alla perennità del potere della pubblica Amministrazione <sup>(5)</sup>.

Da quanto esposto consegue che la semplificazione amministrativa non è mai tecnica neutrale, perché sottende ben precise scelte di valore e presuppone un'attività di selezione degli interessi traducibile nell'introduzione di strumenti per la loro tutela <sup>(6)</sup>.

In questa logica semplificatoria può essere di una qualche utilità ragionare sull'attuale assetto degli interessi in gioco al cospetto del potere d'annullamento d'ufficio, al fine di verificare se e fino a quale punto la disciplina del rapporto giuridico che intercorre tra l'amministrazione titolare del relativo potere e il soggetto privato dialogante con siffatto potere sia improntata al riequilibrio. Con la precisazione che nella relazione di durata tra amministrazione e privato è preferibile parlare di riequilibrio, piuttosto che di equilibrio vero e proprio, dal momento che, se l'inoppugnabilità del provvedimento amministrativo garantisce

---

(5) Che l'affidamento possa divenire oggetto di un'autonoma pretesa è riconosciuto a far data dagli studi di F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970, ora anche in *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico*, Milano, 2001, 19 ss.; sulla necessità di distinguere l'interesse del privato alla conservazione dello stato di cose esistente dall'interesse pubblico alla certezza delle situazioni giuridiche e sulla criticabile tendenza giurisprudenziale ad assorbire il primo nel secondo cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *L'annullamento d'ufficio e l'affidamento del cittadino*, in *Dir. amm.*, 2005, 843 ss., spec. 846 ss.; sostiene che "il rapporto sicurezza/certezza/affidamento è addirittura costitutivo dell'essenza stessa della statualità, per come concepita (pur nelle sue molteplici manifestazioni) dalla dottrina dello Stato di diritto, sicché ogni attentato alla certezza e all'affidamento si presenta come un attentato allo stesso patto fondativo che ha dato vita allo Stato quale forma giuridico-politica di una comunità di esseri umani" M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Prima)*, in *Giur. it.*, 2007, 7 ss.; individua una dialettica tra insaturabilità del potere, "perché le esigenze di perseguimento del pubblico interesse ovviamente cambiano nel tempo", e principio del giudicato sostanziale, ossia "il vincolo dell'autorità al mantenimento del provvedimento", G. MANFREDI, *Il tempo è tiranno: l'autotutela nella legge Madia*, in *Urb. app.*, 2016, 5 ss.

(6) In questo senso cfr. A. TRAVI, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

la stabilità del rapporto sul versante delle eventuali contestazioni da parte del privato, l'esistenza del potere di annullamento d'ufficio impedisce il raggiungimento della stabilità del rapporto stesso sul versante dell'amministrazione. Si tratta dunque di una relazione sperequata in radice, che può tendere tutt'al più a un riequilibrio (7).

Sullo sfondo l'ambiguità del potere d'annullamento d'ufficio, visto che "non è affatto chiaro perché il principio di legalità debba implicare che si riconosca all'amministrazione una particolare *autorità* nel decidere se un atto che essa prima riteneva legittimo sia in realtà illegittimo" (8).

Del resto, è questo un potere sorto durante la Rivoluzione francese, perfettamente coerente con l'ordinamento gerarchico napoleonico inteso a riconoscere all'amministrazione gerarchicamente superiore il potere di annullamento degli atti dell'amministrazione subordinata e che ha fornito la base per la nascita e lo sviluppo del potere di annullamento del giudice amministrativo (9).

Ma proprio la coesistenza del potere d'annullamento d'ufficio con il potere di annullamento giurisdizionale e con il potere di annullamento in sede di ricorso amministrativo rende problematica la sua esistenza, specie se si considera la giurisprudenza incline a riconoscere svariate ipotesi di interesse pubblico *in re ipsa* all'annullamento, che rivitalizzano la mera funzione di ripristino della legalità che l'autotutela ha originariamente avuto (10).

---

(7) Sul punto cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Bologna, 2015, 167, cui si rinvia anche per una visione del potere amministrativo e dell'interesse legittimo come "i termini dialettici (ciascuno, allo stesso tempo, ... attivo e passivo) di una relazione giuridica bilaterale" (*op. cit.*, 107 ss.).

(8) Così G. FALCON, *Questioni sulla validità e sull'efficacia del provvedimento amministrativo nel tempo*, in *Dir. amm.*, 2003, 1 ss., e ora anche in *Scritti scelti*, Padova, 2015, 439 ss., 472.

(9) Sul punto L. MANNORI e B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 229 ss.; sulla "duplice anima" dell'autotutela amministrativa, volta all'affermazione del diritto ma anche al perseguimento di un interesse pubblico specifico, cfr. B.G. MATTARELLA, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 1223 ss.; ritiene gli atti espressione di autotutela materialmente giurisdizionali, ma amministrativi con riferimento all'interesse perseguito, F. BENVENUTI, voce *Autotutela (dir.amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 537 ss., 539.

(10) Sulla giurisprudenza in tema di interesse pubblico *in re ipsa* all'annullamento d'ufficio cfr. R. VILLATA e M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, II ed., Torino, in corso di pubblicazione. Sulle potenzialità insite nel potere di annullamento in sede di ricorso amministrativo cfr. G. MORBIDELLI, Sugli "strumenti di amministrazione giustiziale", in

E i connotati eccentrici che l'istituto ha da ultimo assunto in legislazioni speciali non fanno che confermare la sua criticità nell'attuale contesto ordinamentale <sup>(11)</sup>.

**2. – Il diritto amministrativo è il regno delle relazioni di durata e le regole di questa relazione non possono essere filtrate esclusivamente e rigidamente attraverso la dimensione provvedimentale puntuale, essendo necessario tenere conto sia dello trascorrere del tempo sia della complessità del reale <sup>(12)</sup>.**

È frutto di consapevolezza recente il fatto che le relazioni tra pubblica Amministrazione e privato debbano sempre essere basate sul rispetto del principio di correttezza e di leale collaborazione da parte di entrambi i soggetti del rapporto giuridico. Così l'amministrazione è tenuta ad ispirare la sua azione non solo ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio di comportamento secondo buona fede, cui corrisponde l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli della propria condotta, la quale abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento <sup>(13)</sup>.

---

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO, *La riforma della pubblica Amministrazione. La giustizia nell'amministrazione*, Roma, 1994, 17 ss., e, se si vuole, M. RAMAJOLI, *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Dir. amm.*, 2014, 1 ss.; *Id.*, *Interesse generale e rimedi alternativi pubblicistici*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 481 ss.

Naturalmente s'impone una distinzione tra le diverse ipotesi di annullamento d'ufficio, che si atteggiavano diversamente a seconda che vengano in rilievo provvedimenti amministrativi di primo grado di tipo restrittivo oppure di tipo ampliativo, ma dovendosi qui trattare delle innovazioni apportate dalla riforma Madia, che ha esclusivo riguardo all'annullamento degli atti attributivi di vantaggi, l'attenzione si focalizzerà solo su queste seconde ipotesi.

(11) S'intende qui fare riferimento all'art. 211, comma 2, del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016), in base al quale l'Anac, qualora ritenga sussistente un vizio di legittimità in uno degli atti della procedura di gara invita mediante atto di raccomandazione la stazione appaltante ad agire in autotutela e a rimuovere altresì gli eventuali effetti degli atti illegittimi, entro un termine non superiore a sessanta giorni. Il mancato adeguamento alla raccomandazione vincolante viene punito con una sanzione amministrativa pecuniaria, che "colpisce il rifiuto di autotutela", creando "una sorta di responsabilità da atto legittimo". Sui problemi posti dalla disciplina si rinvia alle osservazioni del Cons. Stato, parere 1 aprile 2016, n. 855, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), da cui sono tratte le espressioni virgolettate.

(12) Che è fatta anche di silenzi, assicurazioni, tolleranze o dichiarazioni informali da parte delle pubbliche amministrazioni.

(13) Per quanto riguarda l'affermazione del principio di leale collaborazione in relazione all'attività amministrativa c.d. di primo grado (come contrapposta all'attività amministrativa di secondo grado, riconducibile alla tradizionale autotutela) cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 2008, n. 3536, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. VI, 17

Il riconoscimento del principio di correttezza e leale collaborazione è significativamente importante proprio nel caso dell'autotutela, istituto che, come colto dalla recente sentenza n. 49 del 2016 della Corte costituzionale, "si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto tra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra" <sup>(14)</sup>.

In questo contesto la riforma Madia ha modificato l'art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1900, sotto il profilo temporale: il termine ragionevole, limite tradizionale all'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio, viene specificato nel senso che esso non potrà mai superare i diciotto mesi dall'adozione di provvedimenti autorizzatori o attributivi di benefici economici. Resta comunque in capo all'interprete, all'interno dello spazio temporale predeterminato dal legislatore, ogni valutazione in ordine alla ragionevolezza della tempistica dell'azione amministrativa; di conseguenza il termine ragionevole entro il quale l'amministrazione è tenuta a esercitare il potere d'annullamento d'ufficio ben potrà essere inferiore a quello massimo di diciotto mesi.

Traducendo il previgente parametro indeterminato ed elastico del "termine ragionevole" in una finestra temporale certa il legislatore disegna il potere di annullamento d'ufficio dei provvedimenti favorevoli come potere sottoposto a termine e non più – come finora era stato – pressoché inesauribile.

Si tratta di un tassello importante nella ricostruzione della relazione tra pubblica Amministrazione e privato all'insegna non più del privilegio amministrativo, bensì della leale collaborazione e del riequilibrio tra le parti del rapporto. Il fattore temporale è nevralgico nella dialettica tra le ragioni di interesse pubblico sottostanti al potere d'annullamento d'ufficio e le esigenze di certezza nei rapporti tra amministrazioni e privati. In questa logica

---

maggio 2010, n. 3055, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 985 ss., con nota di E. TANZARELLA, *Sull'applicazione razionale del principio di conservazione dei beni culturali*.

(14) Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto consentirebbe all'amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi più ampio rispetto a quello previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990.

la fissazione di un parametro concreto, sotto forma di termine, individua un punto di equilibrio tra le due opposte istanze <sup>(15)</sup>.

Vero è che si è di fronte a un termine non brevissimo, specie se posto a confronto con quello di appena quattro mesi vigente nell'ordinamento francese, in cui anzi per lungo tempo ha dominato un tendenziale parallelismo tra il termine per la proposizione dell'azione giurisdizionale e il termine per l'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio; tuttavia il termine da noi legislativamente introdotto non è così lungo come quello anche recentemente qualificato "ragionevole" dal giudice amministrativo, e cioè più di due anni <sup>(16)</sup>.

La previsione di un termine massimo per l'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio è in grado di raggiungere l'auspicato risultato di individuazione di un punto d'equilibrio tra opposte istanze di cui sono portatrici le due parti del rapporto giuridico amministrativo solo al ricorrere di due distinte condizioni: che si riconosca alla nuova disposizione un ambito esteso di applicazione e che il termine per l'esercizio del potere d'annullamento sia interpretato come perentorio.

Per quanto attiene al campo di applicazione della nuova disposizione di legge, l'art. 6 fa riferimento agli atti autorizzatori o comunque attributivi di vantaggi economici. L'espressione non è nuova e riecheggia anzitutto quella utilizzata dall'art. 12

---

(15) Il giudice amministrativo, con riferimento all'art. 1, comma 136, della legge n. 311 del 2004, che concretizza(va) – cfr. *infra*, nt. 33 – nel triennio il termine ragionevole della previsione generale, ha affermato che il termine certo delinea "un bilanciamento tra interesse pubblico ad evitare ulteriori esborsi basati su atti illegittimi e affidamento del privato" (Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2014, n. 6065, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

(16) La pronuncia cui si allude nel testo è Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 3 settembre 2015, n. 581, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), riguardante l'autorizzazione all'installazione del sistema di comunicazione satellitare Muos (*Mobile User Objective System*). Mentre per quanto riguarda il breve termine francese, con l'*arrêt Ternon* del 2001 il *Conseil d'Etat* ha disposto che l'amministrazione, salvo diverse disposizioni specifiche, possa ritirare in autotutela la determinazione costitutiva di situazioni giuridiche individuali di vantaggio illegittimamente assunte unicamente entro il termine fisso di quattro mesi decorrenti dall'emanazione del provvedimento. Sulla complessa disciplina vigente in Francia e sulla giurisprudenza più recente in materia cfr. A. CASSATELLA, *L'annullamento d'ufficio. Modelli in comparazione*, in *Dir. e form.*, 2004, 66 ss.; D. CORLETTI, *Provvedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento*, in *Procedimento di secondo grado e tutela dell'affidamento in Europa*, Padova, 2007, 1 ss., 12 ss.; A. SIMONATI, *Stabilità e contendibilità del provvedimento amministrativo: l'esperienza francese*, in G. FALCON e D. DE PRETIS (a cura di), *Stabilità e contendibilità del provvedimento amministrativo nella prospettiva comparata*, Padova, 2011, 5 ss., spec. 61 ss.; è da ultimo intervenuto il *Code des relations entre le public et l'administration* francese (sul quale cfr. *infra*, par. 4), che ha fatto propria al regola giurisprudenziale dei quattro mesi per l'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio.



della legge n. 241 del 1990 – intitolato “Provvedimenti attributivi di vantaggi economici” –, ai sensi della quale la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e “l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere” sono subordinate alla predeterminazione amministrativa di criteri e modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. La giurisprudenza ha assegnato un significato ampio all’espressione in esame, ritenendo che essa si riferisca in maniera onnicomprensiva a qualsiasi fattispecie di attribuzione di vantaggi economici in senso lato <sup>(17)</sup>. Anche i “titoli autorizzatori” di cui parla l’art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 59 del 2010, attuativo della direttiva Bolkestein, sono stati interpretati come inclusivi di tutti gli atti che consentono di esercitare un servizio liberalizzato e ciò anche nel caso in cui sia presupposta una procedura di selezione per l’attribuzione della risorsa limitata sulla base di un regime da noi tradizionalmente qualificato come concessione <sup>(18)</sup>.

Alla luce di ciò e soprattutto tenendo presente la sopra evidenziata particolare *ratio* semplificatoria dell’art. 6 della legge Madia, è possibile dare all’espressione “provvedimenti attributivi di vantaggi economici” un significato tale da ricomprendere ogni atto ampliativo comunque denominato <sup>(19)</sup>.

---

(17) Cfr. TAR Trento, sez. I, 1 marzo 2014, n. 86, in tema di selezione di personale; TAR Napoli, sez. VII, 7 giugno 2013, n. 3032, relativa a richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione; TAR Perugia, sez. I, 22 gennaio 2013, n. 40, in materia di assegnazione d'alloggi di edilizia residenziale pubblica; TAR Bari, sez. I, 7 novembre 2007, n. 2689, sul convenzionamento di strutture sanitarie; TAR Roma, sez. III, 8 marzo 2004, n. 2154, in tema di concessione di un servizio di autolinea in esclusiva, tutte consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

L’espressione “provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici” è stata poi impiegata dall’art. 25 del d.l. n. 133 del 2014, come risultante dalla legge di conversione n. 164 del 2014, che ha modificato l’art. 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 escludendo la c.d. revoca per *ius poenitendi* per siffatti provvedimenti; per un’applicazione della recente disposizione cfr. Cons. St., sez. V, 26 giugno 2015, n. 3237, in *Foro it.*, 2015, III, 672, con nota di A. TRAVI, per la quale la dichiarazione di pubblico interesse del progetto di finanza pubblica “non è un atto attributivo di vantaggi economici, attesa la mera astratta possibilità di dar luogo all’esito dell’apposito procedimento all’affidamento della concessione, ben potendo l’amministrazione rinviare o non dare corso affatto alla proposta che pure abbia ritenuto di pubblico interesse”.

(18) Cfr., da ultimo, TAR Roma, sez. II, 20 luglio 2015, n. 9840, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), relativo a un’ipotesi di concessione demaniale marittima.

(19) Considera la formula utilizzata dal legislatore come “omnicomprensiva”, tale da includere quasi tutti i provvedimenti favorevoli per il privato, M. MACCHIA, *La riforma della pubblica Amministrazione. Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 621 ss.; va comunque osservato che il parere del Consiglio di Stato



In secondo luogo, e facendosi sempre guidare dalla logica semplificatoria, il termine per l'esercizio del potere d'annullamento è da interpretare come termine decadenziale.

Come è noto, il termine di conclusione dei procedimenti amministrativi – ordinari e non in autotutela – non è mai stato interpretato come perentorio, salvo limitate eccezioni dovute a leggi speciali <sup>(20)</sup>.

Di fronte al silenzio serbato dalla legge n. 241 del 1990 in ordine alla perentorietà, tutta la giurisprudenza, anche quella costituzionale, ha attribuito al termine per la conclusione del procedimento natura meramente acceleratoria, e, quindi, intrinsecamente ordinatoria. Di conseguenza, il decorso del termine per la conclusione del procedimento amministrativo, pur abilitando il privato a sollecitare, anche facendo ricorso all'autorità giurisdizionale, la conclusione del procedimento, non ha mai comportato la consumazione del potere dell'amministrazione di adottare il provvedimento finale, né ha reso viziato l'atto conclusivo sopravvenuto alla scadenza del termine in questione <sup>(21)</sup>.

Siffatta interpretazione si fonda sull'idea che "la cessazione della potestà ... potrebbe nuocere all'interesse pubblico alla cui cura quest'ultimo è preordinato, con evidente pregiudizio della

---

del 30 marzo 2016, n. 839, reso dalla Commissione speciale sullo schema di decreto legislativo in materia di SCIA, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ha suggerito di sostituire la locuzione "autorizzazione espressa" con "titolo espresso", "al fine di comprendere anche le attività soggette a licenza, concessione, permesso, nulla osta, ecc." (paragrafo 9.3).

(20) La principale eccezione è data dall'art. 159, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale stabilisce espressamente che il termine di sessanta giorni assegnato alla Soprintendenza per esercitare il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica è "perentorio"; su tale termine, da ultimo, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 marzo 2013, n. 1511, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Siffatto regime, alla stregua del quale spettavano all'autorità regionale o ad altra da questa delegata i compiti di amministrazione attiva in materia di gestione dei vincoli paesaggistici, rimanendo alle Soprintendenze solo funzioni di controllo sui provvedimenti autorizzatori, consistenti nella possibilità di procedere al loro annullamento entro il termine perentorio di giorni sessanta dal rilascio, qualora fosse stata ravvisata la sussistenza di vizi di legittimità, è stato ora sostituito dall'art. 146 dello stesso codice, che delinea una situazione di cogestione del vincolo, in sede di amministrazione attiva, da parte dell'autorità regionale (o di quella delegata) e dell'autorità statale periferica; sul punto cfr. TAR Campania, Napoli, sez. VII, 12 marzo 2013, n. 1404, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(21) Si diffondono ampiamente sul punto, comunque pacifico in giurisprudenza, Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4847; sez. V, 11 ottobre 2013, n. 4980 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale cfr. Corte cost., 17 luglio 2002, n. 355, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

collettività” e che “l’esercizio della funzione amministrativa è connotato dai requisiti della doverosità e della continuità” (22).

Tuttavia, ritenere che l’inutile decorso del tempo non determini mai la decadenza del potere in ragione del pubblico interesse trascura di considerare non solo la posizione del privato parte del rapporto giuridico amministrativo, ma anche l’esistenza di un altro interesse pubblico parimenti da tutelare: l’interesse pubblico “di non lasciare illimitata nel tempo la possibilità di attuare la modificazione giuridica”, che, tra l’altro, è quello stesso interesse su cui si fonda tutta la nostra disciplina processuale in materia di termine di proposizione dell’azione giurisdizionale (23).

Al di là delle critiche formulabili nei confronti di quest’interpretazione relativamente al procedimento amministrativo ordinario (24), la questione della perentorietà del termine per l’esercizio del potere si pone in maniera ancora più stringente per il procedimento d’annullamento d’ufficio. Infatti in questa ipotesi già esiste un provvedimento amministrativo in grado di fondare una relazione di durata e idoneo a ingenerare un legittimo affidamento in capo al privato.

Se all’amministrazione non può essere negato il potere di annullare provvedimenti illegittimi al ricorrere di uno specifico interesse pubblico (25), tale potere però deve essere esercitato entro rigorosi limiti temporali per evitare di rimettere costantemente in discussione situazioni consolidate. Del resto, come sopra sottolineato, non è questione solo di tutelare l’affidamento del privato, ma anche di tributare il giusto rilievo all’interesse pubblico alla certezza e alla stabilità. Infatti la relazione giuridica amministrativa di durata è caratterizzata, nei suoi vari momenti di sviluppo, dalla coesistenza, o, meglio, dalla concorrenza non solo di interessi legittimi e di diritti soggettivi, ma anche di poteri amministrativi funzionalizzati ad interessi pubblici tra loro

---

(22) Rispettivamente Cons. Stato sez. V, 3 giugno 1996, n. 621 e Cons. Stato, sez. V, n. 4980/2013, cit.

(23) Sull’esistenza di tale interesse A. ROMANO, *Note in tema di decadenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1964, 171 ss., 227; sul legame tra certezza, stabilità e disciplina dei termini d’impugnazione cfr. A. MARRA, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Milano, 2012.

(24) Sulle quali, se si vuole, cfr. M. RAMAJOLI, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 709 ss., spec. 718 ss.

(25) Ma cfr. comunque *supra*, nt. 8.

divergenti e tali da orientare l'attività della pubblica Amministrazione in un senso, oppure in un altro <sup>(26)</sup>.

Coerentemente a quanto appena osservato, il termine di diciotto mesi per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio è già stato inteso come perentorio dalla giurisprudenza applicativa dell'art. 6 della legge Madia. Il giudice amministrativo ha infatti precisato che il termine in questione non può essere validamente interrotto dalla doverosa comunicazione di avvio del procedimento nei confronti della parte, come invece intendeva sostenere l'amministrazione <sup>(27)</sup>.

Ma il vincolo di correttezza cui è improntato il rapporto giuridico amministrativo deve stringere entrambe le parti della relazione. Di conseguenza, il termine massimo per l'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio non deve essere rispettato nel caso in cui il beneficiario del provvedimento abbia ottenuto quest'ultimo sulla base di "false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato" (art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990, anch'esso introdotto dall'art. 6 della legge Madia). Questa particolare disciplina della relazione giuridica amministrativa valorizza la componente soggettiva dell'affidamento del privato, intesa come buona fede del soggetto che pone fiducia nello stato di cose esistente. In assenza di buona fede non vi è alcun affidamento del privato da tutelare e il potere amministrativo si riespande sotto il profilo temporale.

---

(26) A detta di taluni (F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013, 47) la tutela dell'affidamento costituisce corollario della certezza del diritto e sua applicazione concreta, mentre per altri (M. LUCIANI, *Il dissolvimento*, cit., 15-16) certezza del diritto e protezione del legittimo affidamento vanno tenuti distinti, perchè la certezza evoca "un plesso di caratteristiche oggettive dell'ordinamento", mentre l'affidamento involge diritti fondamentali del cittadino e tutela la sfera di libertà. Quando però è la giurisprudenza a distinguere tra certezza e affidamento, lo fa per negare tutela del privato: essa ritiene infatti necessario "distinguere l'affidamento dal principio di certezza del diritto, che si raggiunge nel momento in cui il trascorrere del tempo ha raggiunto il suo massimo fattore di potenziamento dell'affidamento"; con la conseguenza di ritenere che l'annullamento poco tempo dopo l'emanazione di un'aggiudicazione rende l'affidamento del privato "debole e recessivo" (Cons.St., sez. V, 3 agosto 2012, n. 4440, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

(27) TAR Puglia, Bari, sez. III, 17 marzo 2016, n. 351, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Cfr., altresì, TAR Puglia, Bari, sez. III, 14 gennaio 2016, n. 47, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Del resto, l'ordinamento ha già da tempo fatto discendere altri corollari concreti dal principio della rilevanza della buona fede, intesa come incolpevole ignoranza dell'illegittimità del provvedimento da parte del destinatario del provvedimento stesso; si pensi, ad esempio, alla giurisprudenza che esclude la necessità che l'amministrazione nel corso del procedimento d'annullamento d'ufficio prenda in considerazione l'interesse del privato qualora risulti la malafede di quest'ultimo <sup>(28)</sup>.

Da ultimo, l'art. 6 della legge Madia interviene anche sulla disciplina della segnalazione certificata d'inizio attività e limita fortemente il pregresso potere amministrativo di intervenire dopo il decorso del termine previsto per l'esercizio dei poteri inibitori e/o repressivi ordinari.

Come osservato dalla già citata sentenza n. 49 della Corte costituzionale, nella SCIA “anche le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica Amministrazione, decorso i termini in questione, devono considerarsi il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché l'individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dalla pubblica Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi”. Dunque, “la disciplina di questa fase ulteriore è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile”.

Così il provvedimento repressivo della SCIA è assimilabile a un atto di autotutela nella misura in cui esso elimina l'effetto giuridico, ossia l'assenso all'intervento, prodotto per effetto congiunto della segnalazione e del decorso del termine previsto dalla legge per il potere amministrativo ordinario di controllo di legittimità <sup>(29)</sup>.

A tal riguardo l'art. 6 della legge n. 124 stabilisce che l'amministrazione – trascorsi i sessanta giorni <sup>(30)</sup> dal ricevimento della segnalazione per l'esercizio dei motivati provvedimenti di divieto

---

(28) Cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. V, 12 ottobre 2004, n. 6554 in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sul fondamentale ruolo assolto dalla buona fede anche in ambito pubblicistico cfr. F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995.

(29) In questo senso, pressoché testualmente, Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 2015, n. 1493, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(30) Nei casi di SCIA in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni (art. 19, comma 6-bis, della legge n. 241/1990).

di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa – ha il potere d'intervenire soltanto in presenza delle condizioni richieste dall'art. 21-*nonies* (nuovo testo dell'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990). Essa conserva dunque la possibilità di adottare provvedimenti comunque inibitori e repressivi solo al ricorrere dei presupposti e con le modalità dettate per l'annullamento d'ufficio provvedimento, e quindi entro il termine ultimo di diciotto mesi, in presenza di ragioni di pubblico interesse da esplicitare e a seguito di una ponderazione con gli interessi dei destinatari e dei controinteressati <sup>(31)</sup>.

Trascorso tale termine non sarà più permesso all'amministrazione di intervenire sull'attività oggetto di SCIA, se non nell'ipotesi già evidenziata di violazione del principio di leale collaborazione, ossia nel caso di false o mendaci dichiarazioni da parte del privato <sup>(32)</sup>.

Alla luce delle complessive novità introdotte è indubbio che l'art. 6 della legge Madia segni un passo avanti nella disciplina della relazione di durata tra amministrazione e privato intervenendo su un aspetto fondamentale di tale relazione, ossia sul profilo temporale.

Invero non mancano criticità nella nuova previsione di legge, tra le quali si deve almeno menzionare il mancato coordinamento tra la disposizione in questione e l'art. 39 del Testo unico in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), che prevede il potere regionale di annullare, entro ben dieci anni dalla loro adozione, i provvedimenti comunali che autorizzano interventi non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione.

Non è chiaro se la disposizione che prevede un termine lunghissimo per l'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio debba intendersi abrogata tacitamente in ragione del fatto che l'art. 6 della legge Madia è norma successiva che regola in modo

---

(31) Tra le prime applicazioni della nuova disposizione cfr. TAR Abruzzo, L'Aquila, 12 maggio 2016, n. 287, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(32) Su questo specifico tema si rinvia a M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di SCIA, silenzio-assenso e autotutela*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), e relativa *Postilla*, *ivi*; M. SINISI, *La nuova azione amministrativa: il "tempo" dell'annullamento d'ufficio e l'esercizio dei poteri inibitori in caso di SCIA* *Certezza del diritto, tutela dei terzi e falsi miti*, *ivi*; M. LIPARI, *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi*, *ivi*.

completo la materia con riferimento ai provvedimenti favorevoli; oppure se la diversa natura delle due disposizioni, una speciale, l'altra generale, renda possibile la coesistenza tra le due norme, in virtù appunto del principio di specialità. In questo secondo senso orienta il fatto che l'altra disposizione precedente parimenti impositiva di un preciso limite temporale al potere d'annullamento d'ufficio, e cioè l'art. 1, comma 136 della legge finanziaria 2005, è stata espressamente abrogata dall'art. 6, comma 2, della legge n. 124 del 2015 <sup>(33)</sup>.

Ma, a prescindere da questa difficoltà d'individuazione della norma applicabile nel caso di concorrenza tra disposizioni, la novità normativa contenuta nella legge Madia costituisce un'importante tessera nella costruzione di un'equilibrata relazione tra amministrazione e privato. L'art. 6 è da intendere come norma di relazione, attributiva al privato di un diritto alla stabilità e introduttiva di un potere amministrativo a termine.

Essa è sicuramente norma più stringente rispetto all'originario art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, che affidava di volta in volta all'interprete (all'amministrazione prima e al giudice poi) ogni valutazione in ordine allo sbarramento temporale all'esercizio del potere di autotutela. Del resto, tutta la complessiva disciplina finora tracciata dall'art. 21-*nonies* è stata spesso interpretata come mera norma manifesto e svuotata dall'interno. Infatti, nonostante il chiaro dettato legislativo che impone l'esplicitazione

---

(33) L'art. 6, comma 2, della legge Madia ha poi espressamente abrogato l'art. 1, comma 136, della legge n. 311 del 2004 (finanziaria 2005), che, dopo avere introdotto un'ipotesi di annullamento d'ufficio doveroso di provvedimenti illegittimi, pur se l'esecuzione degli stessi era ancora in corso, per conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni, prevedeva il limite di tre anni per l'esercizio del potere d'annullamento, decorrenti dall'acquisizione di efficacia del provvedimento incidente su rapporti contrattuali e convenzionali con i privati. Nel vigore del testo originario dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 e quindi in costanza dell'art. 1, comma 136, della legge finanziaria 2005, la giurisprudenza aveva dovuto affrontare il problema dell'individuazione della normativa applicabile all'ipotesi di annullamento d'ufficio di una delibera di parziale rideterminazione del contenuto del rapporto contrattuale in atto tra una ditta appaltatrice di un servizio di pulizia e una ASL, precisando che "non convince la tesi dell'abrogazione tacita della norma recata dalla l. 311/2004 per effetto dell'entrata in vigore della disciplina generale introdotta con la legge n. 15 del 2005 ... Depongono in senso contrario alla tesi dell'abrogazione tacita: – la diversa natura delle due disposizioni – l'una speciale e l'altra generale (...); la mancata espressa abrogazione della suddetta disposizione ad opera del legislatore nel momento in cui ha per la prima volta – con la legge n. 15/2005 – disciplinato l'annullamento in autotutela" (Cons. Stato, sez. III, 17 novembre 2015, n. 5259 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

delle “ragioni di interesse pubblico” e il tenere conto “degli interessi dei destinatari”, la giurisprudenza amministrativa ha continuato a ravvisare non poche ipotesi di interesse pubblico *in re ipsa* all’annullamento, trascurando l’indicazione normativa che richiede di contro una specifica valutazione e una conseguente specifica motivazione sul punto, a tutela del legittimo affidamento <sup>(34)</sup>.

Invece, la nuova previsione di un limite temporale rigido e perentorio all’esercizio del potere d’annullamento d’ufficio dei provvedimenti favorevoli costituisce norma volta non solo ad orientare l’attività dell’amministrazione nell’interesse della stessa, ma anche a regolare i rapporti intercorrenti con il privato, definendo direttamente l’assetto degli interessi e segnando i limiti esterni al potere amministrativo. Ma ciò non è ancora sufficiente per il raggiungimento di un soddisfacente punto di equilibrio nella relazione giuridica amministrativa.

**3. –** La storia recente dell’annullamento d’ufficio è una storia di fissazione di limiti (interni e esterni), nonché di condizioni a questo particolare potere amministrativo. È una storia che ben s’inserisce in quelle trasformazioni dell’attuale diritto amministrativo volte a superare le tradizionali barriere protettive dell’autoritarismo e i connessi privilegi della pubblica Amministrazione mediante una serie di tentativi (normativi, ma anche giurisprudenziali) di riequilibrio della relazione tra cittadino e amministrazione.

Ragionare in termini di limiti all’esercizio del potere non significa adottare una visione panpubblicistica, in cui tutto parte dal potere e tutto è riconducibile al potere, come se la situazione giuridica soggettiva fosse un *posterius* rispetto ad esso, ma più pianamente significa prendere atto che il potere amministrativo è uno dei due poli dialettici della relazione giuridica bilaterale, in cui la condizione soggettiva di affidamento del privato viene oggettivata in virtù del principio di legalità e del principio di certezza del diritto. Senza sottacere comunque il fatto che ragionare in termini di limiti all’esercizio del potere rischia sempre di privilegiare una prospettiva in cui l’indagine riguarda l’esclusivamente esercizio della funzione e non l’osservanza di una norma che si rivolge all’amministrazione nel rapporto con il cittadino.

---

(34) Cfr. *supra*, nt. 10.



Così l'annullamento d'ufficio, inizialmente espressione di sovranità, è passato attraverso il principio di legalità al pari di ogni altro potere amministrativo ed è stato via via limitato per quanto riguarda i suoi presupposti (la sussistenza di uno specifico interesse pubblico al ritiro dell'atto, diverso da quello al mero ripristino della legalità violata) e i suoi modi di esercizio (con il riconoscimento delle tradizionali garanzie di tipo procedimentale, dal contraddittorio alla motivazione).

Da ultimo la previsione di un termine perentorio fissa un importante limite esterno all'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio. Anzi, come si è sopra osservato, essa è tale da essere configurata come norma che s'impone all'amministrazione nella sua relazione con il privato, titolare di una pretesa dotata di tutela diretta da parte dell'ordinamento a che l'amministrazione agisca entro un determinato tempo. E si è altresì sottolineato come tale pretesa, che è situazione giuridica soggettiva autonoma, non debba essere disgiunta dalla buona fede di chi fa valere tale pretesa <sup>(35)</sup>.

Tuttavia la previsione di un potere d'annullamento d'ufficio a termine è elemento necessario ma non sufficiente per il raggiungimento di un giusto punto d'equilibrio nella relazione tra privato e pubblica Amministrazione.

L'attenzione va rivolta anche all'atteggiarsi della relazione in questione all'interno del termine (massimo) dei diciotto mesi, per cogliere se ed eventualmente quale tutela sia assicurata alle situazioni giuridiche sostanziali sorte nel lasso di tempo tra l'emaneazione del provvedimento favorevole e il suo annullamento d'ufficio.

Infatti, come è stato efficacemente detto, "certezza e affidamento non sono ostacoli al *se* del mutamento", ma sono "ineludibili imperativi riguardanti il suo *come*" <sup>(36)</sup>. Il problema è dunque quello dell'individuazione di limiti e di eventuali contrappesi.

Ad esempio, è configurabile l'evenienza in cui il privato abbia

---

(35) Sulla necessaria componente soggettiva dell'affidamento, identificabile nella buona fede del privato, cfr. le considerazioni di F. TRIMARCHI BANFI, *L'annullamento d'ufficio*, cit., 850 ss.

(36) M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Seconda)*, in *Giur. it.*, 2007, 8 ss.

“sfruttato pienamente” l’atto amministrativo ampliativo subito dopo il suo ottenimento, ma con grande impiego di mezzi economici, necessari per avviare un’attività imprenditoriale o un’attività edilizia. L’affidamento del privato sussiste dunque indipendentemente dal decorso del tempo, essendo in grado di sorgere nel momento stesso in cui l’amministrazione emana il suo provvedimento. Ne consegue che nel caso dell’annullamento d’ufficio non è tanto o solo il tempo ad assumere rilevanza, quanto piuttosto l’uso fatto dal privato di un provvedimento amministrativo <sup>(37)</sup>.

Di conseguenza, se semplificare significa uscire dalle rigidità non aderenti alla realtà del rapporto per come quest’ultimo si è sviluppato, gli effetti nel tempo dell’annullamento d’ufficio sono un altro aspetto nevralgico nella ricerca di un punto d’equilibrio tra opposte istanze. In particolare viene in rilievo la possibilità di graduare le conseguenze dell’annullamento diversificando la decorrenza degli effetti.

L’annullamento d’ufficio è tradizionalmente definito retroattivo “per natura”: la retroattività è “connaturata” all’annullamento <sup>(38)</sup>.

Tuttavia, già da tempo l’efficacia retroattiva dell’annullamento d’ufficio è stata messa in discussione per quanto riguarda i provvedimenti amministrativi qui oggetto di attenzione e cioè i provvedimenti amministrativi favorevoli, i soli rispetto ai quali si pone la questione della tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel frattempo consolidate <sup>(39)</sup>.

Del resto, conferma del fatto che la retroattività non sia legata alla particolare natura dell’atto, bensì sia una scelta di politica del diritto si ricava dallo sguardo comparatistico che mostra come nel diritto europeo e in quello tedesco l’annullamento

---

(37) F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, cit., 126 ss., 145 ss.; G. BARONE, *Autotutela amministrativa e decorso del tempo*, in *Dir. amm.*, 2002, 689 ss., spec. 704 ss.

(38) Così G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969, 405 ss.

(39) F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, cit., 143 ss., cui si deve anche l’osservazione che nella diversa ipotesi di annullamento d’ufficio di atti ablatori l’efficacia *ex tunc* del provvedimento “ha per il privato un effetto risarcitorio, anche se limitato dalla naturale ineliminabilità degli avvenimenti reali”, come nell’ipotesi di annullamento di una revoca di un atto amministrativo costitutivo di obbligazione a carico dell’amministrazione e a vantaggio del privato. Favorevoli ad attribuire carattere non assoluto alla retroattività dell’annullamento d’ufficio sono altresì G. FALCON, *Questioni sulla validità*, cit., 475 ss.; R. CHIEPPA, voce *Provvedimenti di secondo grado (dir.amm.)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. II, Milano, 2008, 917 ss.

non sempre determini la piena rimozione degli effetti giuridici del provvedimento <sup>(40)</sup>.

Anche le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale dichiarative dell'illegittimità di una norma di legge sono considerate naturalmente retroattive e pure esse pongono il problema delle conseguenze potenzialmente negative per le situazioni nel frattempo sorte. Così, nonostante "l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti alla Corte", la Corte stessa ha escluso il carattere retroattivo delle sue sentenze di accoglimento nel caso di situazioni giuridiche soggettive irrevocabili e di rapporti giuridici esauriti ed è infine giunta a configurare sentenze manipolative degli effetti temporali della pronuncia di accoglimento per "l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il temperamento dei valori in gioco" <sup>(41)</sup>.

Parimenti è possibile riconoscere limiti alla retroattività del provvedimento d'annullamento d'ufficio o, meglio, è possibile individuare di volta in volta soluzioni concrete maggiormente graduate, consistenti nella modulazione degli effetti temporali dell'annullamento d'ufficio. Quindi, oltre al limite logico dato dal fatto compiuto (*factum infectum fieri nequit*), dal momento che gli effetti irreversibili già prodotti non possono essere posti nel nulla, ulteriore fattore in grado di condizionare gli effetti nel tempo del provvedimento d'annullamento è dato dall'intangibilità dei diritti soggettivi di terzi in buona fede <sup>(42)</sup>.

---

(40) Sull'orientamento assunto nell'ordinamento tedesco cfr. F. MERUSI, *L'affidamento*, cit., 144 ss.; sulla giurisprudenza eurocomunitaria in materia cfr. B.G. MATTARELLA, *Autotutela amministrativa*, cit., 1223 ss.

(41) Le citazioni sono tratte dalla nota sentenza della Corte costituzionale, 11 febbraio 2015, n. 10. Sul problema dell'affidamento del privato nel caso di pronunce d'incostituzionalità A. TRAVI, *La disciplina transitoria delle concessioni idroelettriche e i principi di concorrenza*, in M. DE FOCATIIS e A. MAESTRONI (a cura di), *Le concessioni idroelettriche*, Torino, 2014, 49 ss., spec. 58-59; per quanto riguarda invece la (parzialmente) diversa questione dell'affidamento del privato nel caso di modifiche normative che introducono nuove previsioni meno favorevoli per i consociati cfr. V. PAMPANIN, *Legittimo affidamento e irretroattività della legge nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

(42) Cons. Stato, sez. VI, 17 gennaio 2011, n. 244 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Il problema si sposta dunque all'individuazione dei presupposti in presenza dei quali gli atti amministrativi possano dirsi "creatori di diritti", utilizzando l'espressione impiegata nell'ordinamento francese (*actes créateurs de droits*) <sup>(43)</sup>.

È questa una questione interpretativa la quale impone l'applicazione di valutazioni di proporzionalità che considerino sia il grado di affidamento sia la misura del pregiudizio del privato. Si tratta di un tipo di attività che sempre l'amministrazione è tenuta a svolgere in generale nell'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio, dovendo comparare direttamente tra loro interessi eterogenei, quale l'interesse all'annullamento e l'interesse del destinatario del provvedimento del cui annullamento si tratta.

Il riconoscimento della non necessaria retroattività degli effetti dell'annullamento è idonea anzitutto a tutelare le situazioni giuridiche soggettive del privato, ma soddisfa altresì l'esigenza di non sacrificare quei fondamentali valori ordinamentali, come la sicurezza dei traffici giuridici e la certezza del diritto, che sono posti alla base dell'antitetico principio d'irretroattività, che vige – o per lo meno, dovrebbe vigere – per gli atti normativi, legislativi e non, nonché per i provvedimenti amministrativi di primo grado <sup>(44)</sup>.

---

In tema cfr. M. MONTEDURO, *Retroattività del provvedimento amministrativo e principi generali dell'ordinamento*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it); nonché W. TROISE MANGONI, *L'esercizio retroattivo del potere amministrativo. Limiti e garanzie a tutela dell'individuo*, in corso di pubblicazione.

(43) Si deve al giudice amministrativo francese la previsione di categorie di atti creatori di diritti per i quali si pone un'esigenza di rispetto delle posizioni sorte e quindi di "atti non liberamente ritirabili", come ampiamente illustrato da D. CORLETTI, *Provvedimenti di secondo grado*, cit., 6 ss.; diversa l'impostazione data alla problematica in Germania, dove si svolge un'indagine concreta sulla sussistenza di un affidamento legittimo da parte del cittadino, mediante "una serie di gradini d'esame", relativi all'esistenza di una base concreta dell'affidamento che si riconnette ai principi di certezza del diritto e di continuità, alla buona fede in senso soggettivo e allo svolgimento di una condotta conforme all'affidamento; sul punto cfr. D.U. GALETTA, *La tutela dell'affidamento nella prospettiva del diritto amministrativo italiano, tedesco e comunitario: un'analisi comparata*, in *Dir. amm.*, 2008, 757 ss., spec. 781 ss.; per quanto riguarda il dibattito nell'ordinamento inglese cfr. G. LIGUGNANA, *La tutela dell'affidamento del privato nell'ordinamento amministrativo inglese. Il caso delle substantive legitimate expectations*, in D. CORLETTI (a cura di), *Procedimenti di secondo grado*, cit., 65 ss.; S. PELLIZZARI, *La stabilità e la contestabilità del provvedimento amministrativo nell'esperienza inglese*, in G. FALCON e D. DE PRETIS (a cura di), *Stabilità e contestabilità*, cit., 95 ss., 123-124 e dottrina *ivi* citata.

(44) Per il legislatore il principio si risolve nel divieto di adottare leggi retroattive atten-  
tando ai diritti quesiti, utilizzando una terminologia cara a C.F. GABBA, *Teoria della retroattività delle leggi*, Pisa 1868-74, spec. 339 ss., secondo cui sono quesiti i diritti che non sono stati ancora consumati. Con riferimento agli atti amministrativi, afferma lapidariamente

Infine, una semplificazione che concili autotutela e affidamento passa anche attraverso il riconoscimento del diritto a una compensazione indennitaria a seguito dell'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio, analogamente a quanto accade in Germania <sup>(45)</sup>.

Nel nostro ordinamento giuridico, mentre in passato la particolare ipotesi di annullamento d'ufficio di atti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati, disposta al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, doveva "tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale" <sup>(46)</sup>, attualmente solo la revoca di un provvedimento dà pacificamente luogo a un diritto all'indennizzo per i "pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati", ai sensi dell'art. 21-*quinqüies* della legge n. 241/1990.

Tant'è che si è assistito a una sorta d'impiego abusivo dell'annullamento d'ufficio che si verifica quando l'amministrazione annulla d'ufficio un provvedimento argomentando che l'atto da rimuovere non è semplicemente contrario all'interesse pubblico, ma è anche illegittimo, proprio al fine di evitare il pagamento dell'indennizzo <sup>(47)</sup>.

Nel silenzio del legislatore, la giurisprudenza amministrativa è ferma nel ritenere che "nelle ipotesi di annullamento d'ufficio non può farsi riferimento alla spettanza dell'indennizzo previsto, in tema di revoca, dall'art. 21-*quinqüies*" <sup>(48)</sup>. Tuttavia essa, al tempo stesso, ha costruito particolari ipotesi in cui sorge

---

il giudice amministrativo che "per gli atti amministrativi si applica il principio di irretroattività delle leggi" (Cons. St., sez. V, 28 luglio 2014, n. 3995, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). La regola di "irretroattività dell'azione amministrativa è espressione dell'esigenza di garantire la certezza dei rapporti giuridici, oltre che del principio di legalità che, segnatamente in presenza di provvedimenti limitativi della sfera giuridica del privato .... impedisce di incidere unilateralmente e con effetto *ex ante* sulle situazioni soggettive del privato" (Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4301, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

(45) In tema C. FRAENKEL-HAEBERLE, *Poteri di autotutela e legittimo affidamento. Il caso tedesco*, Trento, 2008, 53.

(46) Così l'art. 1, comma 136, della già citata l. n. 311 del 2004, ora abrogato proprio dall'art. 6, comma 2, della legge Madia.

(47) Su questo fenomeno e sull'argine posto dalla giurisprudenza a quest'impiego scorretto del potere d'annullamento d'ufficio cfr. G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, 152-153.

(48) TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 7 novembre 2013, n. 4965, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); TAR Campania, Salerno, sez. II, 9 ottobre 2014, n. 1701 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

in capo alla pubblica Amministrazione un obbligo di tipo patrimoniale a seguito dell'esercizio del potere d'annullamento. Nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica si è ritenuto che l'esercizio dei poteri di autotutela da parte dell'amministrazione appaltante, benché legittimo, "può determinare la lesione dell'affidamento dei concorrenti negli atti (revocati o) annullati, facendo sorgere obblighi risarcitori ... a titolo di responsabilità precontrattuale", per violazione delle regole di correttezza e buona fede di cui all'art. 1337 c.c. <sup>(49)</sup>.

Dal canto suo, la Cassazione ha riconosciuto un "diritto al risarcimento" del danno in ragione della "colpa che connota un comportamento consistito nell'emissione di atti favorevoli, poi ritirati ... in autotutela, atti che hanno creato affidamento nella loro legittimità e orientato una corrispondente successiva condotta pratica, poi dovuta arrestare" <sup>(50)</sup>. Si tratterebbe non di responsabilità per atto lecito, ma di responsabilità aquiliana ai sensi dell'art. 2043 c.c., in quanto l'amministrazione ha tratto in inganno il privato con un suo provvedimento, poi ritenuto illegittimo, violando il suo affidamento nella legittimità dell'atto stesso <sup>(51)</sup>.

L'affidamento assume rilevanza solo nella misura in cui il comportamento del cittadino possa considerarsi incolpevole <sup>(52)</sup>, in applicazione al più volte sottolineato principio di leale collaborazione e correttezza che presidia il rapporto giuridico amministrativo di durata. Sempre secondo le Sezioni Unite della Cassazione la competenza giurisdizionale in materia è attribuita al giudice ordinario, dal momento che "con la domanda risarcitoria fondata sull'affidamento viene in considerazione un danno che oggettivamente prescinde da valutazioni

---

(49) Cons. Stato, sez. V, n. 4440/2012, cit.

(50) Cass. civ., sez. un., ord. 23 marzo 2011, n. 6594, in [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it), la fattispecie era relativa a una richiesta di risarcimento dei danni derivanti dalla mancata utilizzabilità a fini edificatori di una superficie di terreno di proprietà della società attrice, conseguente a una serie di atti amministrativi che avrebbero svuotato di contenuto il diritto di proprietà.

(51) In questo senso cfr. F. MERUSI, *Il punto sulla tutela dell'affidamento nel diritto amministrativo*, in *Giur. it.*, 2012, 5 ss.

(52) La precisazione è contenuta in Cass., sez. un., ord. 4 settembre 2015, n. 17586, in [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it).

sull'esercizio del potere pubblico, fondandosi su doveri di comportamento" <sup>(53)</sup>.

Alla luce di quanto esposto, il rapporto giuridico amministrativo di durata tende sempre più ad essere retto da norme di relazione attributive al privato di un diritto soggettivo alla conservazione dell'integrità del suo patrimonio. Tuttavia è necessario che al diritto a un congruo ristoro per danno da lesione dell'affidamento sull'attività della pubblica Amministrazione si giunga mediante un riconoscimento inequivoco di tipo normativo ed esso non sia demandato alle costruzioni giurisprudenziali, non sempre univoche, vuoi in punto di giurisdizione, vuoi in punto di consistenza del ristoro, stretto tra indennità e risarcimento <sup>(54)</sup>.

**4. –** Infine il punto di equilibrio tra i due termini del rapporto giuridico amministrativo di durata può essere perseguito in maniera ancora più decisa.

Essendo l'annullamento d'ufficio potere massimamente discrezionale, la pubblica Amministrazione potrebbe anche ignorare l'illegittimità che affligge un suo provvedimento, nonostante la legge, con una formula di rito, disponga che restano ferme le responsabilità connesse al mancato annullamento del provvedimento illegittimo (art. 21-*nonies*, comma 1).

L'annullamento d'ufficio restituisce l'immagine di una pubblica Amministrazione che si riserva di valutare la legittimità degli atti dalla medesima emanati non nella sola sede naturale che è quella procedimentale, bensì anche successivamente. Tuttavia il più delle volte non corrisponde a realtà che l'amministrazione sia presa da scrupoli in ordine alla legalità dei provvedimenti emessi e conseguentemente rimediti sulle scelte compiute

---

(53) Così, nel riconoscere il proprio difetto di giurisdizione, TAR Lombardia, sez. I, 11 luglio 2014, n. 1807, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(54) Sulle incertezze in materia cfr. C.E. GALLO, *La lesione dell'affidamento sull'attività della pubblica Amministrazione*, in corso di pubblicazione su *Dir. proc. amm.*, 2016, per il quale il "risarcimento" della lesione dell'affidamento, conseguente all'annullamento di un provvedimento, sia in sede di autotutela, sia in sede giurisdizionale, è una questione patrimoniale consequenziale alla valutazione dell'attività provvedimento dell'amministrazione. In tema cfr. altresì M. MAZZAMUTO, *La Cassazione perde il pelo ma non il vizio: riparto di giurisdizione e tutela dell'affidamento*, *ivi*, 2011, 896 ss.; secondo F. TRIMARCHI BANFI, *L'annullamento d'ufficio*, cit., 866, il danno risarcibile è limitato "alla perdita che sarebbe stata evitata se non si fosse riposta fiducia nella spettanza di quanto è stato a suo tempo attribuito con il provvedimento (danno da affidamento)".



sotto il profilo della loro corrispondenza al diritto. È più probabile che essa parta da un'insoddisfazione di merito nei riguardi dell'assetto d'interessi così come risultante dall'originario provvedimento amministrativo e si sforzi di rinvenire *ex post* un sufficiente motivo d'illegittimità<sup>(55)</sup>. Spesso – e la casistica in tema di diritto dell'economia e di diritto urbanistico lo dimostra – le pubbliche amministrazioni “si rimangiano” provvedimenti già assunti per svariate ragioni, tra le quali rientrano anche mutamenti d'indirizzo politico<sup>(56)</sup>.

Questi elementi (giuridici e non), in aggiunta al fatto che l'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio, in quanto suscettibile di provocare seri pregiudizi alla sfera giuridica dei soggetti da esso incisi, deve rispettare alcuni principi generali che vanno dalla ragionevolezza alla proporzionalità, inducono a valorizzare un'autotutela di tipo conservativo/conformativo, a discapito di un'autotutela di tipo demolitorio.

Nel nostro ordinamento già la giurisprudenza formatasi prima dell'entrata in vigore dell'art. 21-*nonies* aveva ritenuto illegittimo l'annullamento d'ufficio di una concessione edilizia motivato con il contrasto tra il progetto e le previsioni urbanistiche e con l'errata indicazione della superficie edificabile, “senza considerare e verificare la possibilità di ricomporre il contrasto tra il provvedimento autorizzatorio ... e gli indici di edificabilità, non già mediante l'annullamento del primo, bensì per mezzo della richiesta al privato di procedere, entro un congruo termine, all'asservimento alla costruzione realizzata di quella ulteriore porzione di terreno (già di proprietà della ricorrente), necessaria per rendere compatibile la volumetria esistente con la normativa urbanistica”<sup>(57)</sup>.

Attualmente l'art. 21-*nonies* pone un'alternativa tra annullamento d'ufficio e convalida come possibile esito del procedimento di riesame, disponendo che è sempre “fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile”. Così, il tradizionale orientamento sfavorevole alla sanabilità dei vizi sostanziali

---

(55) D. CORLETTI, *Provvedimenti*, cit., 55.

(56) Su questo fenomeno, idoneo a trasformare le pubbliche amministrazioni, da promotrici ad oppositrici di progetti originariamente approvati, cfr. L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica Amministrazione*, Napoli, 2016, spec. 21-22.

(57) Cons. Stato, sez. V, 13 febbraio 1998, n. 158.

“può ritenersi superato dall’art. 21-*nonies* ... che non pone limitazioni in materia, riferendosi genericamente al provvedimento amministrativo annullabile (e non ai soli atti viziati da incompetenza o comunque da vizi di forma), con conseguente ammissibilità della convalida di vizi sostanziali, ovviamente allorché il vizio sia in concreto eliminabile”<sup>(58)</sup>. Se il mantenimento in vita di provvedimenti discrezionali affetti soltanto da vizi di carattere formale, come quello di incompetenza, non necessita di particolare, nel caso di vizi sostanziali occorre l’esternazione della sussistenza di “ragioni d’interesse pubblico” per la convalida, come si ricava dal disposto sempre dell’art. 21-*nonies* <sup>(59)</sup>.

Per quanto riguarda queste specifiche ragioni d’interesse pubblico sottostanti a una convalida o a una sanatoria, esse sono identificabili nei principi di buona amministrazione, di economia dei mezzi dell’azione amministrativa, di conservazione dei valori giuridici, ma soprattutto di leale collaborazione tra le parti del rapporto giuridico amministrativo, per cui l’amministrazione, verificato che un suo provvedimento risulta viziato sul piano della legittimità, deve sforzarsi il più possibile di porvi rimedio eliminando gli aspetti che lo rendono censurabile, sanando il vizio, correggendo i propri errori e modificando il provvedimento stesso.

Si consideri poi che anche nella particolare relazione di durata che s’instaura tra amministrazione e privato a seguito della SCIA il legislatore mostra espressamente di preferire il potere amministrativo conformativo rispetto a quello inibitorio o repressivo. Infatti, nel caso in cui sia possibile conformare l’attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l’amministrazione invita il privato a provvedere in tal senso (art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990).

---

(58) TAR Lazio, Latina, sez. I, 4 dicembre 2014, n. 1036; 3 maggio 2012, n. 415; 25 maggio 2011, n. 424; TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 5 luglio 2011, n. 1792, tutte consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(59) In tema cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2011, n. 2863 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per gli atti vincolati vale invece la diversa regola posta dall’art. 21-*octies*, comma 2, della non annullabilità del provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, regola ora espressamente richiamata dall’art. 21-*nonies* per le ipotesi d’annullamento d’ufficio.

Dovrebbe sempre essere preferibile, pur in presenza di un'illegittimità, conservare ed eventualmente emendare l'atto ampliativo e i suoi effetti, piuttosto che rimuoverlo. Il suggerito *favor* per l'autotutela conservativa/conformativa costituisce un'opzione che altera nella misura minore possibile l'assetto degli interessi consolidato e permette di mantenere fermo il provvedimento nel caso in cui il pregiudizio per l'interesse pubblico al suo mantenimento sia di gran lunga inferiore di quello del privato di fronte all'annullamento dello stesso, a seguito di una valutazione della sostenibilità della situazione esistente.

L'autotutela recupera così in pieno quella funzione di correzione della funzione amministrativa, a garanzia sia dei destinatari dell'azione, sia di eventuali terzi che abbiano eventualmente presentato una segnalazione per indurre l'amministrazione alla revisione di un suo precedente atto, i cui interessi saranno oggetto di specifica attenzione nel corso dell'esercizio del potere d'autotutela conservativa/conformativa <sup>(60)</sup>.

In questa logica ben s'inserisce il recente *Code des relations entre le public et l'administration* francese, il quale contempla l'ipotesi che sia lo stesso destinatario del provvedimento a sollecitare l'esercizio del potere di "ritiro" allo scopo di ottenere l'emanazione di un atto legittimo e in tal senso più favorevole; infatti l'art. L242-4 del CRPA dispone che "*sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire*" <sup>(61)</sup>.

Posto che vi è sempre una tensione ineliminabile nella relazione di durata tra cittadino e amministrazione, la stabilità della relazione stessa non va a vantaggio del solo privato, che vuole

---

(60) Per una valorizzazione dell'autotutela come rimedio correttivo cfr., se si vuole, M. RAMAJOLI, *Interesse generale*, cit.; invece non può essere qui affrontato il problematico profilo della doverosità o meno di riscontro dell'istanza di autotutela per il quale si rinvia, da ultimo, a S. D'ANCONA, *L'annullamento d'ufficio tra vincoli e discrezionalità*, Napoli, 2015, e S. TUCCILLO, *Autotutela: potere doveroso?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), e alla bibliografia ivi citata.

(61) Ancora S. TUCCILLO, *Autotutela*, cit.; sugli obiettivi perseguiti dal Codice cfr. G. NAPOLITANO, *Il codice francese e le nuove frontiere della disciplina del procedimento in Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 5 ss., secondo cui esso mira a "contribuire al rafforzamento del dialogo tra l'amministrazione e i cittadini e alla semplificazione dei relativi rapporti".

soddisfatta la sua esigenza di sostanziale permanenza dei provvedimenti favorevoli. La stabilità del rapporto di durata giova anche all'altra parte del rapporto stesso, ossia alla pubblica Amministrazione.

Ciò non solo nel senso che, una volta eliminato o circoscritto l'effetto di precarietà, i privati sono maggiormente disposti ad entrare in relazione con l'amministrazione, con un guadagno per il benessere collettivo <sup>(62)</sup>.

Ma anche nel senso più forte e squisitamente giuridico per cui la legittimazione della pubblica Amministrazione passa anche attraverso la stabilità del suo agire, in modo da ingenerare fiducia nelle istituzioni pubbliche. Altrimenti l'autotutela mette a repentaglio quel *système de croyances* che è l'essenza stessa della legittimazione democratica <sup>(63)</sup>.

## ABSTRACT

La relazione tratta il tema della semplificazione amministrativa in relazione all'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi, alla luce della nuova formulazione di questo potere di cui al riformato art. 21-nonies della l. n. 24 del 1990. In particolare si affronta il tema del nuovo termine posto dal legislatore per l'esercizio di questo potere; della necessità della gradazione nel tempo degli effetti dell'annullamento e della necessità della previsione di un congruo ristoro.

\* \* \*

*The report deals with the issue of simplifying administrative procedures concerning the ex officio annulment of administrative acts in the light of the reformed art. 21-nonies of the l. n. 24 of 1990. It then deals with the new term for the exercise of this power; with the need of gradation of his effects and of adequate compensation.*

---

(62) In questo senso cfr. G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., 149; M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti*, cit.

(63) Parafrasando M. LUCIANI, *Il dissolvimento*, cit., che svolge queste considerazioni con riferimento alla problematica, sotto diversi aspetti similare, della "invasione del passato da parte del legislatore", ossia della c.d. legge retroattiva.

# **NOTE, CONTRIBUTI E COMMENTI**